



УДК 330.101

## УПРОВАДЖЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СЕРЕДНЬОТЕРМІНОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

Максим Дубина; Юлія Гончаренко; Ольга Кальченко

*Національний університет «Чернігівська політехніка», Чернігів, Україна*

**Резюме.** Потреба в ефективному бюджетному плануванні в Україні з метою забезпечення ефективного та прозорого виконання бюджетного процесу висуває необхідність наукового осмислення перенесення європейської практики середньотермінового бюджетного планування (СБП) у вітчизняні реалії. Не зважаючи на численні напрацювання вчених щодо можливостей покращення процедури середньотермінового бюджетного планування в Україні, актуальними залишаються виявлення особливостей його реалізації на основі досвіду розвинених країн, що дозволить з урахуванням отриманих результатів надалі поглибити науково-прикладні аспекти покращення системи середньотермінового бюджетного планування в Україні, підвищити ефективність його реалізації. Одним із таких прикладів є досвід Німеччини щодо впровадження та реалізації середньотермінового бюджетного планування. Головним завданням дослідження є аналіз процесу бюджетного планування в Україні, зокрема факторів, що на нього впливають, визначити можливості застосування досвіду Німеччини щодо впровадження та реалізації середньотермінового бюджетного планування. Узагальнено основні переваги та недоліки використання процедури СБП над традиційним (щорічним бюджетом). Встановлено чинники розвитку СБП у Німеччині та інших країнах ЄС, зокрема: ефективність регіональної практики; післякризовий період національних економік та світового господарства; цілеспрямованість країн до інтеграції в ЄС; значні обсяги державного боргу; впровадження та реалізація Директиви 2011/85/EU у 2011 р. Сукупність усіх п'яти передумов, що наявні в Україні, має забезпечити прискорений розвиток СБП. Визначено, що використання досвіду Німеччини для покращення середньотермінового бюджетного планування в Україні сприятиме: раціональному розподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи, зростанню рівня прогнозованості бюджетної політики держави, покращанню макроекономічного балансу, фінансової дисципліни та інвестиційної привабливості країни. З'ясовано, що недовиконання запланованих показників державного бюджету в Україні пов'язане з неефективною організацією СБП та впливом чинників макроекономічного середовища.

**Ключові слова:** середньотермінове бюджетне планування, бюджет, бюджетна дисципліна, програмно-цільовий метод, доходи; видатки.

[https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk\\_tntu2020.05.078](https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.05.078)

Отримано 27.08.2020

UDC 330.101

## INTRODUCTION AND IMPLEMENTATION OF THE MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING SYSTEM IN UKRAINE: THE EXPERIENCE OF GERMANY

Maksym Dubyna; Yuliia Honcharenko; Olha Kalchenko

*Chernihiv Polytechnic National University, Chernihiv, Ukraine*

**Summary.** The need for effective budget planning in Ukraine in order to ensure effective and transparent implementation of the budget process generates the necessity for scientific understanding of the transfer of European practice of medium-term budget planning (MTBP) in domestic realities. Despite numerous developments of scientists concerning the possibilities of improving the procedure of medium-term budget planning (MTBP) in Ukraine, it is important to identify the features of its implementation based on the experience of

*developed countries, which will allow us, taking into consideration the obtained results, to deepen further scientific and applied aspects of improving the medium-term budget planning system in Ukraine, to increase the efficiency of its implementation. One of such example is Germany's experience in introducing and implementing the medium-term budget planning. The main purpose of the investigation is the analysis of the budget planning in Ukraine, particularly, the factors influencing it, to determine the opportunities of the application of Germany's experience concerning the introduction and implementation of the medium-term budget planning. The main advantages and disadvantages of using the MTBP procedure over the traditional (annual) budget are summarized in this paper. Factors of the MTBP development in Germany and other EU countries, particularly: effectiveness of regional practice; post-crisis period of national economies and the world economy; purposefulness of countries to the EU integration; significant amounts of public debt; implementation and enforcement of Directive 2011/85/EU in 2011 are established. Combination of all five preconditions available in Ukraine should ensure the accelerated development of the MTBP. It is determined that the use of German experience for the improvement of medium-term budget planning in Ukraine will contribute to rational distribution of budget resources between the budget system levels, increasing the level of predictability of the state budget policy, improving the macroeconomic balance, fiscal discipline and investment attractiveness of the country. It is noted that the non-fulfillment of the planned indicators of the state budget in Ukraine is due to the inefficient organization of the MTBP and the influence of macroeconomic environment factors.*

**Key words:** *medium-term budget planning, budget, budgetary discipline, program-target method, income, expenses.*

[https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk\\_tntu2020.05.078](https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.05.078)

Received 27.08.2020

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що забезпечення ефективного виконання урядом кожної держави своїх обов'язків можливе тільки в умовах успішно організованої бюджетної політики. Неякісне управління бюджетом, розбіжності між запланованими й фактичними показниками призводить до падіння темпів зростання економіки, непередбачуваних втрат експортерів та імпортерів, впливу інвестиційного капіталу з країни та формування недовіри населення до уряду.

Впровадження ефективних бюджетних рішень, які спрямовані на реалізацію інноваційно-інвестиційних програм розвитку держави, мають характерні особливості й потребують терміну реалізації понад один рік. Тобто використання річного бюджетного планування не є ефективним підґрунтям стратегічного розвитку держави. Одним зі способів вирішення цієї проблеми в міжнародній практиці є середньотермінове бюджетне планування (СБП).

Важливість СБП найбільше проявляється в період зменшення темпів економічного зростання. Саме тому ця тема заслуговує особливої уваги для країн, які розвиваються, зокрема і для України. До того ж реформи у сфері державних фінансів відбуваються в умовах розвитку глобалізаційних процесів та ускладнення світового господарства. Тому актуальності набуває проблема організації ефективної системи бюджетного планування, що ґрунтується на використанні світового досвіду, забезпеченні прозорості бюджетних відносин.

В Україні середньотермінове бюджетне планування впроваджено у 2017 році відповідно до проекту постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 роки» № 6591 від 15.06.2017 [9]. Проте з 2017 року середньотермінове бюджетне планування функціонувало в Україні в пілотному режимі. Реалізація стратегії реформування здійснювалася неефективно. Лише наприкінці 2019 року внесені зміни до Бюджетного кодексу України щодо середньотермінового бюджетного планування, орієнтуючись на Директиву ЄС 2011/85/EU. Проблема вдосконалення основних засад реалізації середньотермінового бюджетного планування в Україні є нагальною та потребує ретельного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання дослідження сутності та особливостей здійснення бюджетного планування розглядалися в роботах таких вітчизняних та закордонних науковців: В. Базилевич, О. Василик, В. Опаріна, Т. Прохорова, Ю. Пасічник, Л. Клець, Л. Феценко, І. Благун, Л. Панкевич, В. Опарін, М. Стадник, С. Буковинський, В. Мазярчук, R. Allen, T. Chaponda, L. Fisher, R. Ray та ін.

Вагомий внесок у дослідження основних засад середньотермінового бюджетного планування у своїх працях зробили закордонні вчені: M. Sherwood, F. Heinemann, T. Dogaru, J. Brumby, G. Akerlof, J. Frankl, J. Robinson, P. Samuelson, D. McFadden. Однак вітчизняні умови планування та прогнозування бюджетних показників вимагають адаптації й перегляду західних досліджень до особливостей національної економіки.

Проблема застосування стратегічного бюджетного планування в Україні на основі досвіду країн із ринковою економікою фрагментарно висвітлювалася в роботах вітчизняних дослідників, зокрема таких: В. Дем'янишин, А. Козоріз, С. Лондар, Ю. Остріщенко, С. Рибак, С. Шаповал, Т. Затонацька, О. Шиманська, І. Боярко, Т. Коляда, Д. Рожко, Ю. Остріщенко, М. Тимошенко та багатьох інших.

**Метою дослідження** є аналіз процесу бюджетного планування в Україні, зокрема факторів, що на нього впливають, визначити можливості застосування досвіду Німеччини щодо впровадження та реалізації середньотермінового бюджетного планування.

**Постановка завдання.** Попри численні напрацювання вчених щодо перспектив подальшого удосконалення процедури середньотермінового бюджетного планування в Україні, актуальними залишаються питання поглиблення теоретичних засад функціонування системи СБП, виявлення особливостей його реалізації на основі досвіду розвинених країн, що дозволить з урахуванням отриманих результатів надалі поглибити науково-прикладні аспекти покращення системи середньотермінового бюджетного планування в Україні, підвищити ефективність його реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетне планування є одним із дієвих інструментів підвищення рівня обґрунтованості бюджетних витрат. Попри чималі здобутки у створенні великої кількості необхідних складових української бюджетної системи, система бюджетного планування в Україні характеризується сукупністю основоположних проблем та особливостей.

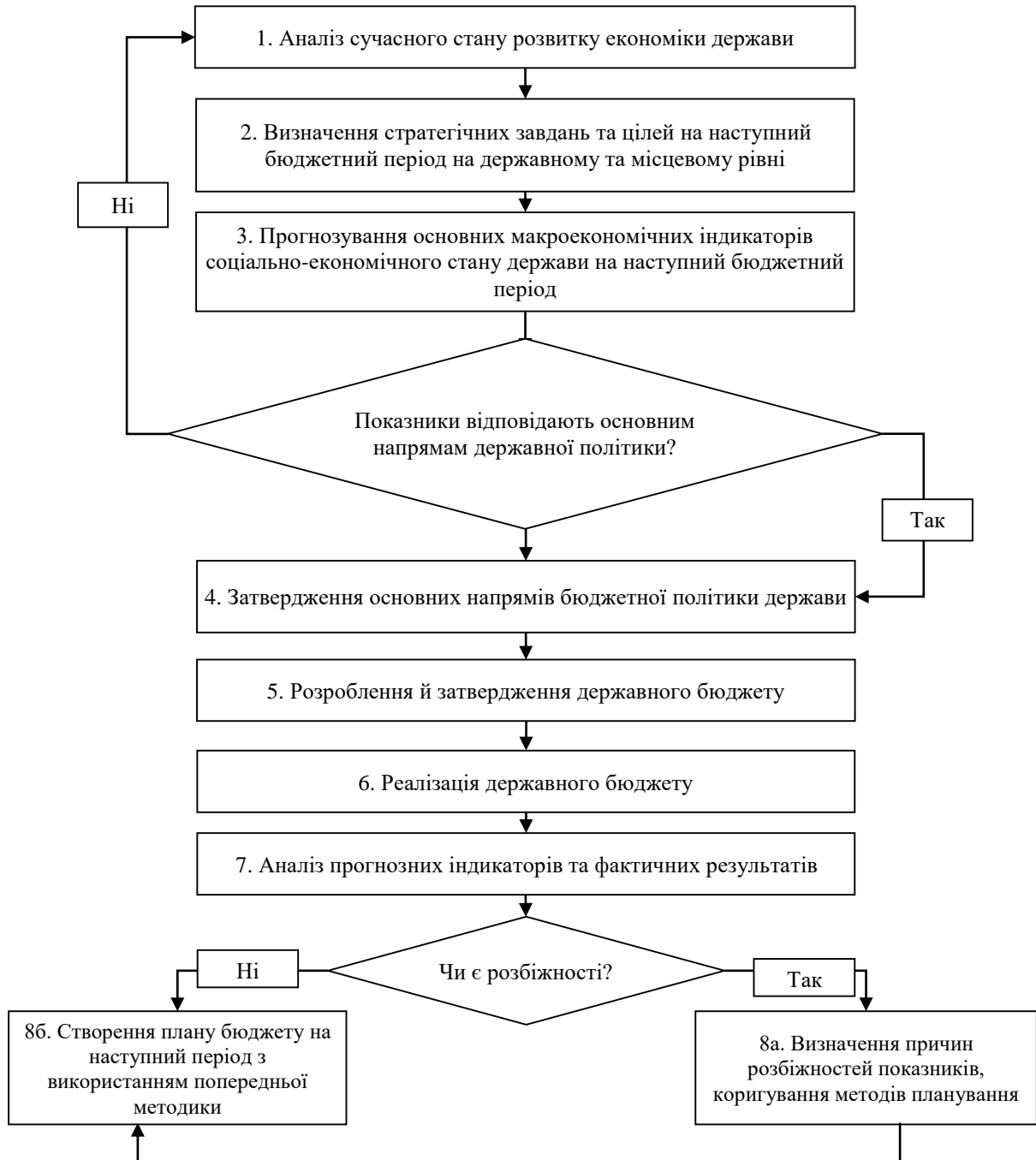
Програми соціально-економічного розвитку розробляються на перспективу, як мінімум на 5 років, але вони не мають реального поєднання з бюджетним плануванням, у зв'язку з чим постає потреба в законодавчому закріпленні методології бюджетного планування та посилення ролі його наукового обґрунтування. Розбіжність між бюджетним та державним плануванням зменшує ефективність економічної, бюджетної політики держави. Тому важливим при здійсненні планування бюджету є врахування фінансових можливостей залежно від показників соціально-економічного стану держави та національної стратегії країни загалом (рис. 1).

Проблеми реалізації бюджетного планування в Україні пов'язані з недотриманням бюджетного законодавства, недостатньою обґрунтованістю планування доходів та видатків, реалізацією ефективної бюджетної політики, якісним та цільовим витрачанням бюджетних ресурсів, прозорістю діяльності головних розпорядників коштів бюджету тощо. Важливим недоліком є відсутність чітких цілей та завдань бюджетної політики, що не дозволяє зрозуміти, які конкретні кроки необхідно зробити для досягнення заданої мети.

З-поміж інших не менш суттєвих проблемних питань виділяємо необ'єктивність бюджетного планування, що не дозволяє забезпечити реальні надходження до бюджету. Значна заполітизованість проявляється в тому, що параметри і зміст майбутнього бюджету визначаються балансом сил усередині виконавчої влади. Тому на показники дохідної і видаткової частин часто впливають політичні події – вибори (Президента України, до Верховної Ради України чи місцевих органів влади), зміна партії або політичної сили в законодавчій чи виконавчій структурі, в Національному банку України, Міністерстві фінансів України, Рахунковій палаті чи інших фінансових органах.

Упровадження системи середньотермінового бюджетного планування в Україні разом із повноцінним використанням програмно-цільового методу на державному та

місцевих рівнях бюджетної системи забезпечить передбачуваність та прозорість подальшого фінансування держави, відповідно підвищить його ефективність, дозволить реалізувати пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку країни, зменшить вплив бюджетних циклів на фінансування галузей економіки, дасть змогу уникнути дисбалансів між запланованими та фактичними показниками бюджетів. Крім того, розроблення бюджетних показників на середньотермінову перспективу з урахуванням циклічності економічного розвитку забезпечуватиме підвищення керованості бюджетного процесу.



**Рисунок 1.** Узагальнена схема бюджетного планування

**Figure 1.** Generalized scheme of budget planning

Джерело: складено авторами з урахуванням [1].

Попри те, що деякі аспекти середньотермінового бюджетного планування були запроваджені в Україні ще на початку 2010 р., результативності для бюджетного процесу не було отримано. Процес бюджетного планування до 2017 року продовжував бути пасивним, а коштів для реалізації запланованих програм уряду не вистачало. У 2017 році урядом України було вперше подано середньотермінову бюджетну декларацію, однак унаслідок багатьох зауважень з боку бюджетного комітету документ так і не дійшов до розгляду в Парламенті. У 2019 році Україна перейшла на трирічне бюджетне планування. Не зважаючи на прийняту стратегію реформування системи управління державними фінансами 2017–2020, вітчизняну економіку дуже важко спрогнозувати, навіть із використанням ефективних методик МВФ.

Для підвищення якості прогнозування обсягів доходів до бюджету недостатньо мати інформацію про обсяги ВВП, результати планування попереднього періоду, динаміку прогнозних обсягів збору. Методи планування та прогнозування необхідно розширити економіко-математичними та експертними оцінками для врахування факторів інноваційного, соціально-економічного, інституціонального, політичного змісту на різних рівнях бюджетної системи України [5]. Для забезпечення ефективності бюджетної політики потрібно визначити стратегічні напрями розвитку держави (інтеграція з країнами ЄС, розбудова соціально орієнтованої, демократичної держави), тактику досягнення обраних стратегічних напрямів [4].

Середньотермінове бюджетне планування вже багато років успішно використовується в багатьох розвинених країнах світу. Основними причинами стрімкого впровадження механізму СБП для країн із високим рівнем доходу є можливість підвищення пріоритетності видатків та ефективності розподілу коштів, підтримка бюджетних цілей. Країни із середнім та низьким рівнями доходу визначають СБП як спосіб забезпечення довготермінової зацікавленості інвесторів, можливість внесення до Рекомендацій Світового банку щодо бюджетної реформи та Стратегії подолання бідності.

Зазначимо, що середньотермінове бюджетне планування (СБП) – це створення розпорядниками коштів плану бюджету прогнозованої діяльності на середньотерміновий період, передбачення обсягів коштів, необхідних для досягнення обраних цілей у середньотерміновій перспективі [8]. Здебільшого плани СБП формуються на термін від 1 до 5 років. Переваги та недоліки реалізації стратегічного бюджетного планування наведені в таблиці 1.

**Таблиця 1.** Переваги та недоліки середньотермінового бюджетного планування

**Table 1.** Advantages and disadvantages of medium-term budget planning

№	Переваги	Недоліки
1	2	3
1	Орієнтація на чітко визначені цілі та пріоритети бюджетної політики	Надмірна орієнтація на майбутні показники під час формування бюджету, що, у свою чергу, призводить до проблем у фіскальній політиці
2	Дає змогу оцінити відповідність поточної політики та впровадженої фіскальної стратегії країни	Використання оптимістичних результатів планування як прикриття нераціонального витрачання державних коштів
3	Бюджетний процес виступає як безперервний та послідовний процес	Середньотермінове планування є складним і адміністративно затратним інструментом

Закінчення таблиці 1

1	2	3
4	Підвищує результативність розподілу державних коштів, покращуючи прозорість, підзвітність у бюджетному процесі та створення механізму періодичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання коштів із бюджету	Слабка прогнозованість основних макроекономічних індикаторів соціально-економічного стану держави
5	СБП як механізм підвищення взаємодії між держустановами, заохочуючи галузеві міністерства до вищого рівня залученості до бюджетного процесу	Залежність від достовірності та передбачуваності показників бюджету попереднього періоду

Джерело: [8].

Бюджетний план, спрямований на середньотермінову перспективу, забезпечує досягнення кращого рівня стабільності та прогнозованості економічної ситуації в країні. Крім забезпечення функції стабілізації, стратегічне планування є способом вирішення таких проблем: підвищення ефективності бюджетного процесу на всіх рівнях бюджетної системи та фінансової дисципліни; підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів; створення сприятливих умов для інноваційного потенціалу держави та покращення інвестиційного клімату в країні.

Додатковим аспектом реалізації СБП є наявність його переваг над щорічним бюджетом, які наведені в таблиці 2.

**Таблиця 2.** Порівняльна характеристика середньотермінового бюджетного планування та традиційного (щорічного) бюджету

**Table 2.** Comparative characteristics of medium-term budget planning and traditional (annual) budget

Показник	Традиційний бюджет	СБП
Бюджетна (фінансова) дисципліна	Надання переваг короткотерміновим макроекономічним проблемам (переважно здійснюється за рахунок співпраці з міжнародними організаціями)	Надання переваг середньотерміновим макроекономічним проблемам (рівень дисципліни, зазвичай, на високому рівні)
Взаємозв'язок між політикою держави, стратегічним бюджетним плануванням	Дуже слабкий, бо вибір цілей бюджетної політики, політичного курсу проводиться незалежно від наявних ресурсів	Вище середнього (напрями витрачання коштів збігаються з цілями уряду)
Результативність надання послуг	Здебільшого низька через контроль за витрачанням коштів у звітному періоді	Увага зосереджена на взаємоузгодженні наявних ресурсів, витратків, результатів
Самостійність розпорядників коштів бюджету	Низька у зв'язку з відсутністю бюджетної дисципліни, що призводить до збільшення контролю за використанням коштів	Висока за рахунок наявності бюджетної дисципліни

Джерело: [13].

Таким чином, враховуючи всі наведені переваги й недоліки використання середньотермінового бюджетного планування, можемо зазначити, що СБП – це механізм, який дає змогу пов'язувати стратегічні плани уряду з наявними бюджетними ресурсами, проте необхідним є забезпечення ефективної реалізації цього механізму.

Крім того, світовий досвід свідчить, що успішне впровадження СБП перебуває в тісній залежності з основами забезпечення бюджетного процесу в країні: структура бюджету; обсяг, класифікація та облік інформації; оцінювання ефективності виконання бюджету тощо. Однак, наприклад, у багатьох країнах структура бюджету є дуже складною, класифікація видатків дуже подрібнена, а охоплення бюджету є мінімальним (за винятком пріоритетних напрямів діяльності уряду). Водночас не меншої уваги потребує проблема відсутності достатньої інформаційної бази та інформаційних каналів, потрібних для безперервного надходження даних для прийняття стратегічних рішень. Відповідно до цього, якщо бюджетні основи мають певні проблеми, то реалізація СБП не може забезпечити виконання покладених на нього функцій та отримання запланованих вигод через неефективне управління видатками держави. У зв'язку з цим, упроваджуючи СБП, необхідно одночасно приділяти значну увагу вдосконаленню підґрунтя бюджетного процесу.

Відповідно до європейського індексу СБП можна встановити такі передумови щодо його впровадження [12]: ефективна регіональна практика: післякризовий період національних економік та світового господарства; цілеспрямованість країн до інтеграції в ЄС; значні обсяги державного боргу; впровадження та реалізація Директиви 2011/85/EU у 2011 р. Як бачимо, Україна має всі 5 умов, які повинні забезпечити її ефективний та швидкий розвиток СБП. Між іншим, він міг бути підкріплений прогресуючим розвитком інформаційних технологій у сфері загальнодержавного управління, які необхідні для аналізу значних обсягів інформації про національну економіку. Для України ризиковість переходу на середньотермінове планування полягає в наступному: важко передбачити середньотермінові інфляційні процеси через політичну нестабільність та воєнні дії на Сході країни; коливання курсу гривні, підвищення тарифів, цін. Отже, якщо не вдасться якісно спланувати ці показники, то середньотермінове (трирічне) планування в Україні не дасть очікуваного ефекту [2].

На сьогодні в багатьох країнах ЄС потребу в середньотерміновому бюджетному плануванні закріплено законодавчо. У країнах ЄС, зазвичай, використовують модель «поточний та наступний і два прогностичні роки». Бюджетним періодом є поточний рік. Відповідно на цей рік складається і бюджет, і прогноз. Здебільшого реалізація СБП повинна включати підсистему самостійного планування потреб у ресурсах головними розпорядниками коштів (ГРК) на державному та місцевих рівнях на основі довготермінової стратегії, підсистему середньотермінового фіскального планування, аналізу результативності використання бюджетних ресурсів [11].

Зауважимо, що для забезпечення найефективнішого витрачання коштів бюджету важливим є запровадження всіх трьох підсистем і створення національної стратегії. Таким чином, розпорядники коштів, створюючи бюджетні запити та прогностичні показники ефективності, повинні орієнтуватися на галузеві стратегії розвитку, які, у свою чергу, будуть узгоджуватись із національною стратегією країни (рис. 2).

Загальновідомо, що інструментом реалізації стратегічного планування є програмно-цільовий метод (ПЦМ). На сьогодні ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету й певною мірою дає змогу відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації, що міститься у відповідних методологічних документах. Програмно-цільовий метод не можна використовувати без взаємодії з іншими методами бюджетного планування. Отже, як уже наголошувалося вище, результативність бюджетного планування перебуває в тісній

взаємозалежності з економічним і соціальним розвитком держави. Зокрема, це залежить від ефективності бюджетної політики, до складу якої входять законодавчо закріплені заходи, спрямовані на створення фонду фінансових ресурсів держави, та, відповідно, заходи передбачення раціонального розподілу бюджетних ресурсів серед усіх сфер життя суспільства.

Для оцінювання стану бюджетної політики в Україні проведемо паралельний аналіз управління й складання бюджету в Німеччині та виявимо перспективи застосування такої моделі в Україні. На основі даних Міністерства фінансів Німеччини та Міністерства фінансів України зробимо порівняльну характеристику дохідної та видаткової частин бюджетів даних країн (табл. 3, 4).

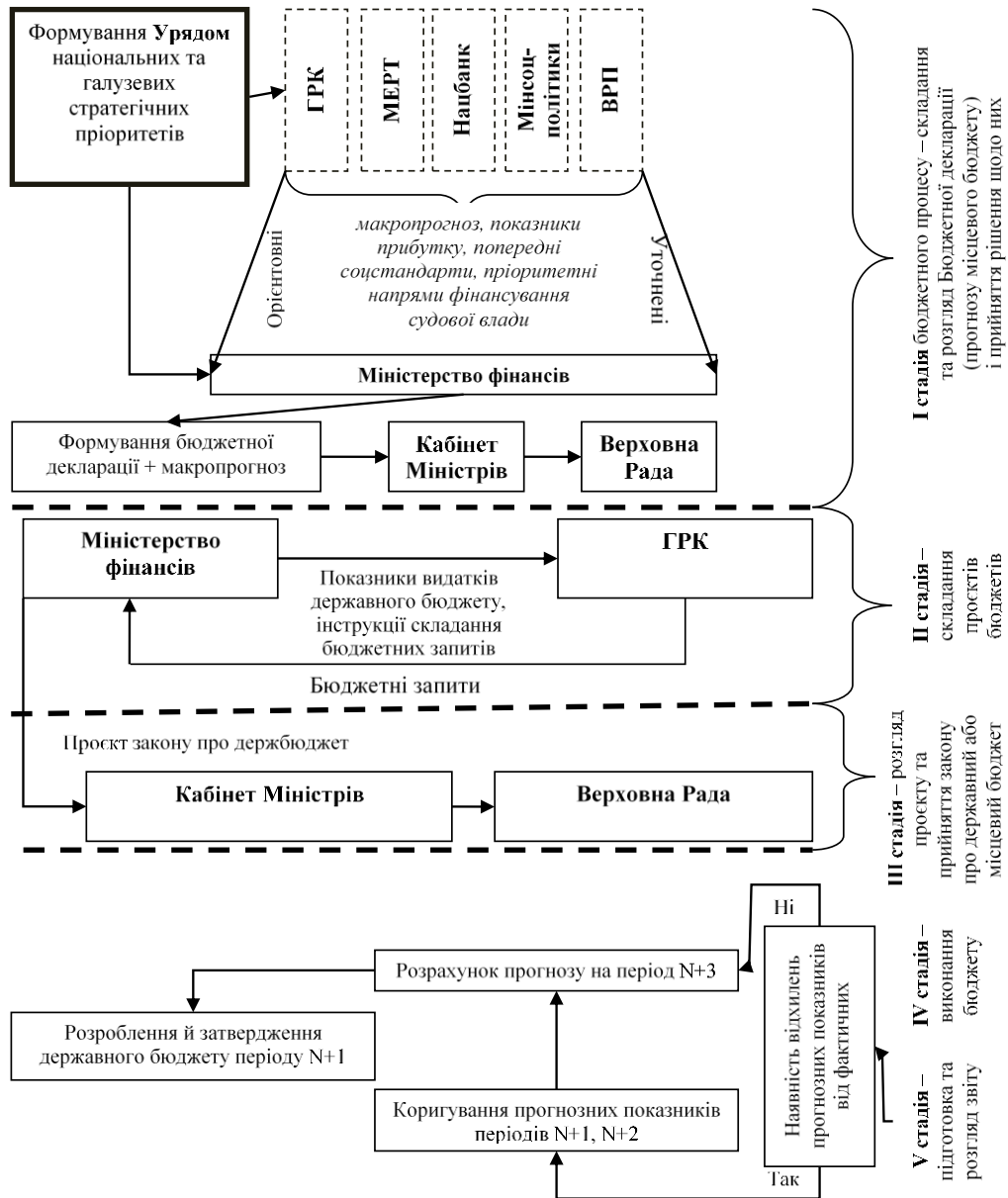


Рисунок 2. Схема реалізації стратегічного бюджетного планування

Figure 2. Scheme of strategic budget planning implementation

Джерело: складено авторами на основі [1].



**Таблиця 3.** Порівняльна характеристика доходів Державного бюджету України та Федерального бюджету Німеччини за підсумками 2019 р.

**Table 3.** Comparative characteristics of the revenues of the State budget of Ukraine and the Federal budget of Germany in 2019

Стаття	Україна, млрд грн	Німеччина, млрд євро
Доходи	998,3	356,4
Податки та збори, у тому числі:	799,8	328,9
<i>податок із продажів, %</i>	50,29	32
<i>прибутковий податок, %</i>	10,73	28
<i>податок на доходи фізичних осіб, %</i>	11,01	9
Адміністративні надходження або неподаткові платежі	186,7	9,4
Інші надходження	11,8	18,1

Джерело: [6; 7].

Як і в Україні, в Німеччині податки є найефективнішим інструментом регулювання соціально-економічних процесів. Уже в сутності самого податку закладені величезні можливості впливу держави на збалансоване економічне зростання, стимулювання підприємницької діяльності, підвищення добробуту громадян [3]. За підсумками порівняння доходів федерального бюджету Німеччини та Державного бюджету України можна зробити висновок, що основною складовою доходів у Німеччині є податок із продажів, який у бюджеті 2019 року становив 243,3 млрд дол., або 32% дохідної бази. В Україні також найбільшу частку в доходах бюджету займають податки з продажів (50,29%). Як бачимо, надходження до Державного бюджету України у 2019 році становили 998,3 млрд грн, що на 70,2 млрд грн, або на 7,6% більше, ніж у 2018 році. Дохід (без спеціальних операцій із фінансуванням) у 2019 році в Німеччині становив 356,5 млрд євро. Таким чином, федеральний уряд зібрав на 5,9 млрд євро, або на 1,7% більше, ніж очікувалося у 2019 році. Крім того, інші доходи були приблизно на 2,4 млрд євро вищі за планові. Порівняно з попереднім роком податковий дохід був на 2,6% більшим.

Доходи від федеральних податків зросли на 2,0%, або приблизно на 6,6 млрд євро, тоді як інші доходи – на 9,1%, або приблизно на 2,4 млрд євро перевищили результат попереднього року. Основними причинами збільшення податкових надходжень порівняно з попереднім роком були зниження трансфертів ЄС та збільшення податку на прибуток через позитивну зайнятість і розвиток заробітної плати.

**Таблиця 4.** Порівняльна характеристика видатків Державного бюджету України та Федерального бюджету Німеччини за підсумками 2019 р.

**Table 4.** Comparative characteristics of expenditures of the State budget of Ukraine and the Federal budget of Germany in 2019

Стаття	Україна, млрд грн	Німеччина, млрд євро
Видатки	1072,89	343,19
Соціальний захист та соціальне забезпечення	218,6	145,3
Оборона	106,6	43,2
Обслуговування державного боргу	119,93	17,52
Профіцит/дефіцит бюджету	(74,59)	+13,21

Джерело: [6; 7].

Проаналізувавши видаткові частини державних бюджетів Німеччини та України, можна зробити висновок, що основна частина видатків у Німеччині – виплати на соціальний захист та соціальне забезпечення, що в бюджетному періоді 2018–2019 рр. становили 145,3 млрд євро (42,34%) та оборона – 43,2 млрд євро (12,59%).

Видатки Німеччини складаються з дискреційних витрат, що становлять менше третини, обов'язкових витрат – близько двох третин та відсотки за борг. В Україні основну частину витрат із державного бюджету займають трансфертні платежі місцевим бюджетам, що у 2019 році становили 314 млрд грн, витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення – 218,6 млрд грн (20,37%), а оборона – 106,6 млрд грн (9,9%). Із кожним роком Німеччина дедалі більше приділяє увагу обороноздатності країни і впевнено крокує до заявленої та узгодженої з усіма членами НАТО мети щодо залучення 2% ВВП на оборонні витрати. На сьогодні частка витрат на оборону у співвідношенні до ВВП становить 1,3%.

Крім того, у Німеччині відбулося зменшення видатків бюджету в порівнянні з 2018 роком за рахунок низьких відсоткових ставок в Європі, що посприяло зниженню на 8,5% витрат на обслуговування зовнішнього боргу Німеччини. Попри вищевказане, велика кількість муніципалітетів мають велике боргове навантаження.

У Німеччині наявний профіцит бюджету протягом останніх п'яти років. Насамперед державі вдалося отримати надлишок ресурсів за рахунок проведення реформи, яка була спрямована на пропорційне скорочення видатків бюджету, та ефективного контролю за раціональним, транспарентним використанням коштів, оскільки Міністерство фінансів Німеччини проводить огляд рахунків кожного дня та контролює стан загального бюджету. Для передбачуваності ліквідності Федеральне міністерство фінансів здійснює кожного місяця оцінювання очікуваних фактичних показників за погодженням із головними розпорядниками коштів бюджету [7].

Як в Україні, в Німеччині значні обсяги державного боргу. За підсумками 2019 р. відношення державного боргу до ВВП країни – 59,8%. В Україні цей показник – 50,3% від ВВП. Не зважаючи на значні обсяги боргів, за рівнем економічного розвитку, величиною економічного потенціалу Німеччина належить до найбільш розвинених держав світу. Загалом у Німеччині досить сприятлива економічна ситуація. Приріст реального ВВП за 2019 рік становив 1,5%. Проте за даними федерального уряду, у результаті спричиненої коронавірусом економічної кризи очікується рекордне зростання держборгу ФРН (у співвідношенні до ВВП – 75,25%).

Підходи до управління бюджетним процесом у Німеччині мають свої особливості та зовсім не схожі на вітчизняні. Хоча в процесі бюджетного управління та планування цієї країни беруть участь структурні підрозділи різних установ, однак значно помітніша роль фінансових органів. Федеральний бюджетний устрій ґрунтується на потужній децентралізованій системі. Бюджетна система Німеччини включає державний (федеральний) бюджет та місцеві бюджети 16 земель і понад 12 тисяч громад (16% із яких є самостійними громадами, а 77% – належать до двоступеневої спілки громад), які утворюють ще й округи.

На відміну від українських громад, німецькі землі можуть приймати власні закони, але при формуванні бюджетів общини, землі, громади повністю підкоряються загальному законодавству. Загалом бюджетний процес у Німеччині в контексті розроблення проекту закону про бюджет подібний до українського (рис. 3).

Характерною особливістю є те, що упродовж тривалого періоду в Німеччині наукові організації та інститути надають експертні звіти щодо бюджетного процесу. Особлива увага приділяється деталізованим аргументованим висновкам Експертної ради, в яких наведено результати оцінювання загальноекономічного розвитку і які оприлюднюються в пресі в листопаді кожного року. Експертна рада включає п'ять

найдосвідченіших учених-економістів («п'ятеро мудреців»). На жаль, в Україні державний апарат не створив органу, який би надавав об'єктивну наукову оцінку й висновок про ефективність бюджетного процесу за попередній період, як це зроблено у ФРН.



Рисунок 3. Схема інтеграції СБП у процес підготовки та затвердження бюджету ФРН

Figure 3. Scheme of MTBP integration in the process of preparation and approval of the budget of Germany

Джерело: складено авторами на основі [10].

Важливо звернути увагу на досить тривалий період, який триває між завершенням бюджетного року та затвердженням звіту про виконання бюджету за цей період – два з половиною роки, хоча й планується скорочення цього терміну до шести місяців. Це викликано необхідністю ретельної перевірки витрат бюджету.

Німеччину та Україну об'єднує схожий багаторівневий принцип бюджетного вирівнювання, що здійснюється через поділ податкових надходжень між державним та місцевими рівнями бюджетної системи; трансфертне фінансове вирівнювання (дотації, субвенції та інші види міжбюджетних трансфертів).

У Німеччині сформована трирівнева система фінансового вирівнювання. Передусім проводиться прибуткове вирівнювання за рахунок надходжень ПДВ до бюджетів суб'єктів, що є членами федерації: 25% від частки місцевих бюджетів земель у загальних обсягах ПДВ, які надійшли, розподіляється між усіма землями. Наступний вид бюджетного вирівнювання пов'язаний із перерозподілом бюджетних ресурсів між

бюджетами земель без участі уряду федерації. Ще одним видом фінансової допомоги регіонам у Німеччині є федеральні прямі гранти деяких територій.

Певні специфічні риси має й горизонтальне вирівнювання у ФРН. Згідно з Конституцією ФРН більш фінансово забезпечені землі повинні надавати допомогу біднішим землям. Головною метою вирівнювання є зростання обсягів доходів бідних земель до 95% середнього рівня податкових надходжень на душу населення загалом по всіх землях [10].

До речі, якщо певна земля має профіцит фінансових ресурсів обсягом 100–102% від попереднього обсягу доходів на душу населення по державі, то земля не здійснює відрахування коштів на фінансове вирівнювання. Якщо земля має дохід 102–110%, то відрахування становлять 70% ресурсів, які перевищують середній рівень. Найбагатші землі з доходами понад 110% перераховують 100% профіцитних ресурсів. Крім цього, у Німеччині ще є розподіл ПДВ для здійснення горизонтального вирівнювання фінансового потенціалу земель. Близько 75% надходжень ПДВ розподіляється між землями залежно від кількості населення, демографічної ситуації, економічних та соціальних умов життя [10]. Інші 25% ПДВ перераховують у Фонд фінансового вирівнювання територій, з якого потім бідні землі отримують субсидії. Більше того, для забезпечення задоволення потреб «бідних» земель додатково використовується 2% ПДВ федерального бюджету. Як показали статистичні дані, наведені вище, незважаючи на схожість етапів бюджетного процесу й структури податкових надходжень в Україні та Німеччині, ефективність виконання бюджетів значно відрізняється, насамперед через неякісний процес бюджетного планування в Україні.

Німеччина перейшла на середньотермінове бюджетне планування у 1967 році з метою забезпечення економічного зростання й стабільності. Це була друга країна після Великобританії, що здійснила стратегічне планування.

Середньотермінове бюджетне планування в Німеччині здійснюється щорічно на три роки вперед. Між іншим, у країні допускається можливість коригування та уточнення раніше запланованих показників. Середньотермінові бюджетні плани в Німеччині складаються на 5 років.

Фінансовий рік у Німеччині починається з 1 січня і триває до 31 грудня. Бюджет формується на наступний рік у межах п'ятирічного бюджетного плану. Першим роком є поточний бюджет, наступний рік – період, на який формується бюджет, і, відповідно, майбутні три роки – перспективний (стратегічний) бюджет. Планування здійснюється як на федеративному рівні, так і на рівні земель.

Середньотермінове планування в країні динамічне, оскільки бюджетно-фінансовий план формується кожного року новий і, відповідно, термін планування переходить на рік уперед. Відповідно до цього країна забезпечує гнучкість фінансового плану, тобто можливість його адаптації до економічних та соціальних змін.

Спочатку складається макроекономічний прогноз на поточний та наступний період з урахуванням можливих змін у господарській системі, які в перспективному прогнозі на наступні 3 роки не враховуються. Оскільки рівень інфляції в країні низький (1,8% у 2019 р.) відповідно до вимог ЄС, то планування проводиться без урахування можливих коливань цін (тобто за цінами поточного року).

Вихідним пунктом для складання бюджету слугують не бюджетні запити розпорядників бюджетних коштів, а основні показники, які формуються на основі рамкових умов економічної та фінансової політики та на вимогах боргового правила. Вони створюють основу для бюджетних пропозицій Федерального міністерства фінансів. Тобто в Німеччині використовується метод «згори – донизу» бюджетного планування.

Особливістю середньотермінового бюджетного планування в Німеччині є постійне обмеження обсягів видатків. Правління країни створює різні програми, націлені на систематичне скорочення рівня видатків. Плани формуються відповідно до потреб, інтересів федерацій та земель.

Як уже вказувалося, період планування перебуває залежно з визначенням бюджетних цілей. Тому держави зобов'язані постійно надавати дані про середньотермінові бюджетні цілі. У багатьох країнах документи, що стосуються СБП, складаються як на місцевому, так і центральному рівнях. В інших державах – тільки на центральному рівні. Зазвичай така риса характеризується небажанням включення місцевого рівня до цього процесу. У Німеччині середньотерміновий план є планом лише уряду. Проте щомісячно Міністерство фінансів формує бюлетень бюджетних цілей для усіх рівнів влади. Водночас програма стабілізації в Німеччині включає бюджетне планування на всіх рівнях. Крім того, державні стратегічні бюджетні плани можуть бути змінені урядом без юридичних вимог та пояснень таких змін публічно [14].

Невід'ємною частиною бюджетної системи Німеччини є спеціальні фонди, які за обсягами фінансових ресурсів посідають 2-е місце після федерального бюджету. Зокрема, основним є Фонд соціального страхування, який є включеним до федерального бюджету після проведення бюджетної реформи. Важливим аспектом результативності бюджетної політики Німеччини є наявність великої нормативно-правової бази в галузі бюджетування.

У межах отриманих результатів порівняння основ стратегічного бюджетного планування в Німеччині та Україні й основних показників бюджетів країн можна намітити перспективу реалізації таких заходів для підвищення ефективності та результативності СБП в Україні та його результатів: перегляд бюджетних програм, інвестиційних проєктів держави; формування прозорих взаємозв'язків між бюджетними програмами різних рівнів бюджетної системи, заохочення до участі в розробленні стратегічних цілей усіх учасників бюджетного процесу; формування ефективного механізму аналізу раціональності видатків; збільшення обсягів охоплення державного сектора стратегічним плануванням.

**Висновки.** Для здійснення ефективного бюджетного планування уряду України потрібно в процесі розроблення бюджетної політики як підґрунтя брати саме програмно-цільовий метод планування на середньотерміновий період із використанням методологічних підходів аналізу результативності його виконання. Крім цього, необхідно здійснити вдосконалення бюджетного законодавства і провести зміни в організаційній структурі управління бюджетними коштами.

Застосування середньотермінового бюджетного планування в Україні на прикладі Німеччини сприятиме:

- оптимізації розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи та органами державної влади;
- підвищенню рівня передбачуваності та прогнозованості державної та місцевої бюджетної політики;
- оперативному втручанню в підтримку виконання фактичного бюджету в разі відхилення показників від прогнозованих;
- покращанню макроекономічного балансу, фіскальної дисципліни та інвестиційної привабливості країни.

Таким чином, можна впевнено стверджувати, що одним із найважливіших засобів державного впливу на економіку є бюджет держави. Ефективна організація бюджетного планування забезпечить якісне та результативне управління бюджетними коштами, підвищить рівень прозорості використання коштів бюджету, що є передумовою покращення показників економічного та соціального розвитку країни в майбутньому.

**Conclusions.** In order to implement effective budget planning, the Government of Ukraine while developing the budget policy should take as a basis the program-target method of planning for the medium term using methodological approaches to the analysis of the effectiveness of its implementation. In addition, it is necessary to improve the budget legislation and change the organizational structure of budget management.

The application of medium-term budget planning in Ukraine on the example of Germany will contribute to:

- optimization of financial resources distribution between the levels of budget system and public authorities;
- increase in the level of predictability of the state and local budget policy;
- rapid intervention in order to support the implementation of actual budget in case of indices deviations from the predicted ones;
- improvement of macroeconomic balance, fiscal discipline and investment attractiveness of the country.

Therefore, it is safe to say that one of the most important means of the state influence on the economy is the state budget. Effective organization of budget planning will ensure high-quality and efficient management of budget funds, increase the level of transparency in the budget funds use constituting the precondition for the improvement of economic and social development of the country in future.

#### Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 02.04.2020).
2. Гончаренко Ю. В. Управління бюджетним процесом в Україні. Інноваційний розвиток інформаційного суспільства: економіко-управлінські, правові та соціокультурні аспекти: матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. студентів та молодих учених (м. Чернігів, 12 грудня 2018 р.). Чернігів, 2018. С. 76–79.
3. Дем'янишин В. Податковий механізм формування доходів бюджету: концептуальні засади теорії та напрями модернізації. Світ фінансів. 2017. Вип. 2. С. 84–96. <https://doi.org/10.35774/sf2017.02.084>
4. Коваленко Л. О. Бюджетна політика в контексті фінансової безпеки України. Концептуальні засади формування фінансово-економічної безпеки: монографія. Ніжин, 2015. С. 108–124.
5. Оліфіренко Л. Д., Давискиба І. В. Державна політика щодо прогнозування обсягів податкових надходжень: регіонально-прикладні аспекти. Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал. 2015. № 2. С. 280–290.
6. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 02.04.2020).
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів ФРН. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html> (дата звернення: 02.04.2020).
8. Плескач В. Л., Івасюк І. Я. Середньострокове прогнозування доходів Державного бюджету України з допомогою методу експоненціального згладжування. Фінанси України. 2012. № 1. С. 58–66.
9. Проект Постанови про Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63995](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995) (дата звернення: 02.04.2020).
10. Фінансове планування та складання бюджету на прикладі Німеччини / Німецьке Товариство міжнародного співробітництва (GIZ) GmbH, 2016. URL: [http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/01\\_2016-06-M.M-nchov\\_Vortrag\\_ua.pdf](http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/01_2016-06-M.M-nchov_Vortrag_ua.pdf) (дата звернення: 02.04.2020).
11. Brumby J. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. The World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks> (last accessed: 02.04.2020).
12. European Commission, Medium-term budgetary framework. 2017. European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicatorsstatistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-memberstates/medium-term-budgetary-framework\\_en](http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicatorsstatistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-memberstates/medium-term-budgetary-framework_en) (last accessed: 02.04.2020).
13. Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009). URL: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf> (last accessed: 04.05.2020).
14. Sherwood M. Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU. 2015. Member States. Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. P. 30.

## References

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. № 2456-VI (on July 8, 2010). Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Honcharenko, Yu. V. (2018). Upravlinnia biudzhetyem protsesom v Ukraini [Management of the budget process in Ukraine]. Proceeding from *Innovatsiyni rozvytok informatsiynoho suspilstva: ekonomiko-upravlinski, pravovi ta sotsiokulturni aspekty: materialy VII Mizhmar. nauk.-prakt. konf. studentiv ta molodykh uchenykh – Innovative development of the information society: economic and managerial, legal and socio-cultural aspects: materials of the VII International scientific-practical conference of students and young scientists* (Chernihiv, December 12, 2018) (pp. 76–79). Chernihiv [in Ukrainian].
3. Demianyshyn, V. (2017). Podatkovi mekhanizm formuvannia dokhodiv biudzhetu: kontseptualni zasady teorii ta napriamy modernizatsii [Tax mechanism of budget revenues: conceptual foundations of the theory and directions of modernization]. *Svit finansiv – The world of finance*, 2, 84–96 [in Ukrainian]. <https://doi.org/10.35774/sf2017.02.084>
4. Kovalenko, L. O. (2015). Biudzhetna polityka v konteksti finansovoi bezpeky Ukrainy [Budget policy in the context of financial security of Ukraine]. In *Kontseptualni zasady formuvannia finansovo-ekonomichnoi bezpeky – Conceptual principles of the formation of financial and economic security* (pp. 108–124). Nizhyn [in Ukrainian].
5. Olifirenko, L. D., Davyskyba, I. V. (2015). Derzhavna polityka shchodo prohozuvannia obsiahiv podatkovykh nadkhodzen: rehionalno-prykladni aspekty [State forecasting policy in tax revenues: regional-applied aspects]. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia – Problems and prospects of economics and management*, 2, 280–290 [in Ukrainian].
6. Ofitsiyni sait Ministerstva finansiv Ukrainy [Official site of the Ministry of Finance of Ukraine]. Retrieved from: <https://mof.gov.ua/uk>.
7. Ofitsiyni sait Ministerstva finansiv FRN [Official site of the Ministry of Finance of Germany]. Retrieved from: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html>.
8. Pleskach, V. L., Ivasiuk, I. Ya. (2012). Serednostrokovye prohozuvannia dokhodiv Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy z dopomohoiu metodu eksponentsialnoho zghladzhuвання [Medium-term forecasting of revenues of the State Budget of Ukraine using the method of exponential smoothing]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 1, 58–66 [in Ukrainian].
9. Proiekt Postanovy pro Osnovni napriamy biudzhetnoi polityky na 2018–2020 r. [Draft Resolution on the Main Directions of Budget Policy for 2018–2020]. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63995](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995).
10. Nimetske Tovarystvo mizhnarodnoho spivrobotnytstva (GIZ) GmbH [German Society for International Cooperation (GIZ) GmbH]. (2016). *Finansove planuvannia ta skladannia biudzhetu na prykladi Nimechchyny [Financial planning and budgeting on the example of Germany]*. Retrieved from: [http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/01\\_2016-06-M.M-nchov\\_Vortrag\\_ua.pdf](http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/01_2016-06-M.M-nchov_Vortrag_ua.pdf).
11. Brumby, J. (n. d.). Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks. *The World Bank*. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/871121468154791469/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks>.
12. European Commission. (2017). *European Commission, Medium-term budgetary framework*. Retrieved from: [http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicatorsstatistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-memberstates/medium-term-budgetary-framework\\_en](http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicatorsstatistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-memberstates/medium-term-budgetary-framework_en).
13. Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009). Retrieved from: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf>.
14. Sherwood, M. (2015). Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU. *Member States. Discussion Paper 021*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.